

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/82591>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

ADAPTIVITEIT VAN BELEID EN DE ROL VAN BELEIDSENTREPRENEURS

Klimaatverandering vraagt zowel om inhoudelijke beleidsveranderingen (zoals de transitie van 'water keren' naar 'water accommoderen') als om veranderingen in de wijze waarop de overheid stuurt (zoals een transitie naar een governancesysteem dat ruimte biedt voor variëteit, experimenten en regionaal maatwerk). In dit artikel gaan wij in op de vraag hoe individuen en groepen die wij hier beleidsentrepreneurs noemen, er in slagen dergelijke transitie te realiseren. Op basis van een analyse van vergaande beleidsveranderingen (transities) in het waterbeheer in vijftien landen laten we zien dat individuen dan wel groepen van individuen steeds een belangrijke rol hebben gespeeld. Door strategieën van coalitievorming, forum shoppen en window manipulatie te hanteren bleken zij beleidsverandering te kunnen instigeren, beïnvloeden en versnellen. Dit inzicht is relevant voor diegenen die nu worden geconfronteerd met de opgave om bestaand beleid aan te passen, bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe inzichten over klimaatverandering.

Inleiding

Het klimaatvraagstuk wordt gekenmerkt door onzekerheid en ambiguïteit. Er bestaat niet alleen onzekerheid over de snelheid waarmee de klimaatverandering zich voltrekt, de zeespiegel stijgt en de piekafvoer van onze

**Dave Huitema en
Sander Meijerink**

Dave Huitema is senior onderzoeker en leider van het onderzoekscluster Water Governance and Economics aan het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit.

Sander Meijerink is universitair docent aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen.

grote rivieren zullen toenemen, maar ook over de effecten van mogelijke adaptatie- en mitigatiemaatregelen, zoals waterberging en CO₂-opslag, en van nieuwe beleidsinstrumenten, zoals een klimaattoets. De problematiek van klimaatverandering wordt bovendien op verschillende manieren geïnterpreteerd (zie onder anderen Russel e.a., 2009; Jordan e.a., 2010). Zo zien sommigen klimaatverandering als een belangrijke reden om land terug te geven aan het water, terwijl anderen daarin juist een reden bespeuren om het bestaande areaal landbouwgrond te beschermen of uit te breiden. Ondanks alle onzekerheid en ambiguïteit weten we één ding wel zeker: dat we over vijf of tien jaar weer nieuwe kennis tot onze beschikking hebben en anders tegen het vraagstuk van klimaatadaptatie

zullen aankijken dan we nu doen. Het vraagstuk van klimaatadaptatie vraagt daarom om adaptiviteit (*adaptability*), dat wil zeggen het vermogen van overheid en samenleving om zich aan te passen aan veranderende inzichten (Gleick, 2003; Young e.a., 2006). Naar onze mening speelt de overheid bij de creatie van adaptiviteit een belangrijke rol en is de mogelijkheid om overheidsbeleid te veranderen op basis van nieuwe inzichten een sleutelvariabele. Hoewel klimaatverandering veelal zal vragen om relatief kleine veranderingen in het beleid (*fine tuning*), valt niet uit te sluiten dat in een aantal gevallen majeure en vergaande beleidsverandering nodig zal zijn. Het laatste type beleidsverandering noemen wij een transitie.

Wat weten wij over beleidsverandering en dus over transities? Het thema beleidsverandering was vooral in de jaren tachtig en eerste helft jaren negentig van de vorige eeuw populair in bijvoorbeeld de beleidswetenschappen, waarbij theorieën als die van Baumgartner en Jones (1991), Sabatier (1993) en Kingdon (1995) een belangrijke plek innamen. Hoewel het enigszins cru is om deze zeer uiteenlopende theorieën zo kort samen te vatten, menen we te kunnen stellen dat ze een aantal zaken met elkaar gemeen hebben. Ten eerste gaan ze ervan uit dat beleidsverandering, zeker van vergaande aard, niet vaak voorkomt. De basisveronderstelling is dus dat beleid in principe niet (veel) verandert, om welke reden dan ook. Ten tweede valt op dat de betreffende theorieën de kans op een transitie het grootst achten wanneer er een incident of een ramp optreedt. Slechts een flinke schok of aanhoudend slechte resultaten van het huidige beleid zouden het beleidssysteem voldoende

kunnen opschudden om het in andere richtingen te kunnen duwen. Ten derde wordt een direct verband tussen 'schokken', en de beleidsverandering die daar op volgt, ontkend. Veeleer zou sprake zijn van een interpretatieproces, waarbij soms zeer onverwachte verbanden gelegd worden tussen problemen, oplossingen en politieke consensus. Naast de beleidswetenschappelijke literatuur is er meer recent een tweede, deels gerelateerde, stroom ontstaan. Deze, in bepaalde opzichten meer normatieve stroming, richt zich sterk op het begrip leren en verbindt dat met deliberatie en gezamenlijke reflectie (zie bijvoorbeeld Armitage, 2007; Tabàra en Pahl-Wostl, 2007). Termen als adaptief co-management en sociaal leren worden in dit verband veel gebruikt. Beleid dient in deze benadering vooral opgevat te worden als experiment, waarbij de bijstelling vooral aangestuurd wordt op basis van voortdurende monitoring en het al genoemde veelvuldige overleg (zie Huitema e.a., 2009).

Naar onze mening ontbreekt het in de eerstgenoemde stroming aan een explicitering van handelingsperspectieven. De ingrediënten daarvoor lijken wel aanwezig te zijn, maar deze worden in de genoemde theorieën niet centraal gesteld in de veronderstelling dat de veranderbaarheid van beleid zeer beperkt is. Wij wensen ons niet neer te leggen bij een visie die beleid in feite als onveranderbaar beschouwt, dan wel het optreden en de richting van verandering als nauwelijks beïnvloedbaar ziet. Daarom stelden wij toch de vraag naar mogelijke handelingen die individuen en groepen kunnen verrichten om beleidsverandering te effectueren (*agency*). In de tweede stroming ontbreekt het wat ons betreft aan realiteitszin in die zin dat ontkend wordt

dat beleidsverandering ook een politiek proces is. Beleidsverandering zal daarom nooit de resultante van een gezellig ‘potje polderen’ worden, maar zal eerder het resultaat zijn van strategische ingrepen van diverse betrokkenen.

Met deze kritiekpunten en vragen in gedachten herlazen wij de beleidswetenschappelijke literatuur over beleidsverandering en vonden diverse hoopgevende aangrijpingspunten (zie Huitema en Meijerink, 2009). Deze herlezing leverde interessante inzichten op. Zo is wel degelijk veelvuldig sprake van individuen en groepen die

Strategische ingrepen van betrokken actoren

door langdurige arbeid bepaalde nieuwe oplossingen een zekere acceptatie weten te geven, waardoor zij een geloofwaardig alternatief kunnen vormen als duidelijk wordt dat het oude beleid niet meer werkt. Deze personen staan bekend als beleidsentrepreneurs (*policy entrepreneurs*), beleidsmakelaars (*policy brokers*), grenzenwerkers (*boundary spanners*), beleidspleiters (*policy advocates*), bestuurlijk schakelaars en als visionair leiders. Het gaat om mensen die er in slagen steun te verkrijgen voor nieuwe ideeën dan wel nieuwe verbindingen weten te leggen waardoor nieuwe ideeën kunnen worden gerealiseerd. In dit artikel spreken we verder over beleidsentrepreneurs wanneer we naar dit soort individuen willen verwijzen. Het is ook duidelijk dat de beleidswetenschappelijke literatuur indicaties bevat over de strategieën die

beleidsentrepreneurs kunnen hanteren om de door hen gewenste beleidsverandering te instigeren. Het gaat dan om strategieën als *framing*, coalitievorming, forum shoppen (*venue shopping*) en het herkennen, creëren en benutten van kansen om beleid te veranderen (*windows of opportunity*) (Huitema en Meijerink, 2009).

Aanpak

Om meer empirisch inzicht te verkrijgen in de rol die individuen spelen bij het instigeren van transities en de strategieën die ze daarbij hanteren, hebben we in samenwerking met buitenlandse partners internationaal vergelijkend onderzoek verricht naar een groot aantal transities in het waterbeheer (Huitema en Meijerink, 2009)¹. Wij denken dat het waterbeheer een interessante sector is vanuit het oogpunt van klimaatverandering. Bij klimaatadaptatie gaat het immers in sterke mate om vraagstukken die verband houden met waterbeheer. Belangrijke uitdagingen zijn immers de aanpassing aan een situatie die wordt gekenmerkt door een toegenomen kans op overstromingen vanuit zee en/of de grote rivieren, wateroverlast, droogte, verzilting en schaarste aan zoetwater.

Startpunt van onze vergelijking was een set van transities die in vijftien landen in de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden (zie tabel 1). Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke beleidsveranderingen, zoals de transitie van dijken bouwen naar het nieuwe ruimte voor water-beleid, en governancetransities, zoals decentralisatie en privatisering. Hoewel inhoudelijke en governancetransities niet altijd duidelijk zijn te scheiden, ligt het accent in elk van de onderzochte landen (casestudy's) op één van

Tabel 1 Overzicht van de onderzochte inhoudelijke en governancetransities

Inhoudelijke transitie(s)	
<i>Land</i>	<i>Transitie</i>
Verenigde Staten	Van sectoraal naar integraal waterbeheer
China	Rivierherstel Ecologisch rivierbeheer
Thailand	Van seizoensafhankelijke naar seizoenonafhankelijke irrigatie Van watergebruik voor landbouw naar stedelijk watergebruik
Australië	Naar een waterverdeling waarbij ecologische doeleinden worden meegenomen Duurzaam grondwaterbeheer
Zuid-Afrika	Naar een duurzaam beheer van mijnwater
Hongarije	Rivierherstel Ecologisch rivierbeheer
Spanje	Van watertransfer naar waterbesparing
Duitsland	Ruimte voor de rivier Risicobenadering
Nederland	Integratie water- en natuurbeheer Rivierherstel Ruimte voor de rivier
Governancetransities	
<i>Land</i>	<i>Transitie</i>
Mexico	Decentralisatie, stakeholderparticipatie, privatisering, marktwerking
India	Decentralisatie, stakeholderparticipatie
Indonesië	Decentralisatie, stakeholderparticipatie
Tanzania	Decentralisatie, stakeholderparticipatie, privatisering
Turkije	Decentralisatie, stakeholderparticipatie, marktwerking
Zweden	Adaptive management

deze twee soorten van transities. Door middel van onderzoeksmethoden als semi-gestructureerde interviews, en secundaire analyse is geprobeerd een antwoord te vinden op de volgende twee centrale onderzoeksvragen: (1) Zijn er beleidsentrepreneurs aan te wijzen die de betreffende transities hebben beïnvloed? Zo ja, welke individuen en organisaties betreft het? (2) Welke strategieën hebben zij gebruikt om beleidsverandering te beïnvloeden?

Individuele en collectieve beleidsentrepreneurs

In elk van de vijftien landen is allereerst nagegaan of er bepaalde personen aanwijsbaar zijn die een cruciale rol hebben gespeeld in het realiseren van de betreffende transities. Een eerste conclusie van het onderzoek is dat inderdaad in alle gevallen individuen aan te wijzen zijn die in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de transities, hetgeen ons steunde in onze onderzoeksagenda. Maar wie waren deze entrepreneurs

dan? Deze beleidsentrepreneurs kunnen overal zetelen. Het kan gaan om ambtenaren, wetenschappers, politici en vertegenwoordigers van ngo's. Nadere analyse leert dat de meeste beleidsentrepreneurs gedurende een groot deel van hun loopbaan met een bepaalde transitie bezig zijn geweest en veelal vanuit verschillende posities hebben geprobeerd verandering te realiseren, bijvoorbeeld eerst als wetenschapper en vervolgens als beleidsambtenaar. In sommige gevallen bleek dat de entrepreneurs vanuit een bepaalde positie startten, maar om meer ruimte te kunnen krijgen voor hun vernieuwende activiteiten van baan moesten wisselen. Het zal niet verbazen dat het steeds gaat om mensen met een groot netwerk.

Een tweede, wellicht interessantere, conclusie is dat in bijna alle gevallen sprake was van een groep van individuen die gezamenlijk opereerden om een transitie in gang te zetten. Dergelijke 'collectieve beleidsentrepreneurs' worden gekenmerkt door complementariteit van strategische mogelijkheden die een bepaalde positie met zich

meebrengt (een wetenschapper heeft andere mogelijkheden om beleid te beïnvloeden dan een topambtenaar) of van individuele capaciteiten (de een is beter in ideeënontwikkeling, de ander in onderhandelen). Ook blijkt dat de meest vernieuwende ideeën vaak opkomen in informele netwerken die zich deels buiten het officiële beleidsnetwerk bevinden, in zogenaamde 'schaduwnetwerken' (Olsson e.a., 2006).

Transitiestrategieën

Nadat de individuele of collectieve beleidsentrepreneurs waren getraceerd is onderzocht hoe deze personen nu precies te werk zijn gegaan. Tabel 2 geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies over de strategieën die succesvolle beleidsentrepreneurs gebruiken.

Balanceren tussen top-down en bottom-up strategieën

Transities worden vaak geïnitieerd door bottom-up ideeënontwikkeling. Kleine groepen van voorlopers proberen aandacht te krijgen voor een nieuwe kijk op een bepaald probleem en proberen duidelijk te maken dat andere oplossingsrichtingen wenselijk zijn. Een

Tabel 2 Conclusies over strategieën van succesvolle beleidsentrepreneurs

1	Transities worden gerealiseerd door een combinatie van bottom-up en top-down strategieën, waarbij het relatieve belang van deze strategieën afhangt van de institutionele context.
2	Succesvolle (individuele of collectieve) beleidsentrepreneurs bouwen coalities waarbij ze balanceren tussen strategieën van advocacy en brokerage.
3	Succesvolle beleidsentrepreneurs anticiperen op windows of opportunity door de attractiviteit en haalbaarheid van beleidsalternatieven in pilot- of demonstratieprojecten aan te tonen, en proberen windows te creëren en/of te manipuleren.
4	Om aandacht te krijgen voor hun probleemdefinities en beleidsalternatieven maken succesvolle beleidsentrepreneurs gebruik van strategieën van forum shoppen, het manipuleren van fora en het creëren van nieuwe fora.
5	Beleidsentrepreneurs proberen hun ideeën te institutionaliseren en creëren daarmee barrières voor toekomstige veranderingen.
6	Succesvolle beleidsentrepreneurs hebben diepgaande kennis van en ervaring met het institutionele systeem waarbinnen ze opereren en weten dat systeem te benutten.

nieuwe aanpak van een bepaald probleem wordt vervolgens vaak op kleine schaal in de praktijk gebracht. Als een dergelijk *pilotproject* succesvol blijkt, proberen beleidsentrepreneurs steun te verwerven voor de nieuwe aanpak en deze op te schalen naar het landelijke niveau. Voorbeelden van het opstarten van dergelijke pilotprojecten zijn te vinden in Nederland (Plan Ooievaar), Hongarije (natuurontwikkelingsprojecten langs de Tisza), Duitsland (retentiegebieden langs de Rijn) en China (ontpolderen van Dongting meer). Twee opmerkingen dienen hierbij gemaakt te worden. Ten eerste valt op dat de betreffende pilotprojecten slechts ten dele gebruikt worden voor gezamenlijk leren. Een belangrijkere functie is te laten zien hoe het ook anders zou kunnen ('demonstratieproject'). Ten tweede is met onze analyse niet gezegd dat bottom-up ideeënontwikkeling alleen voldoende is om een transitie te realiseren. Voor een succesvolle opschaling is veeleer een combinatie van bottom-up en top-down strategieën vereist. Daarbij is ook de institutionele context van belang (Baumgartner en Jones, 1991). Zo is de gevonden verhouding tussen top-down en bottom-up strategieën in landen als Duitsland en Nederland anders dan in een land als China, waar de institutionele context er voor zorgt dat hiërarchische sturing zeer effectief kan zijn.

Coalitievorming en de balans tussen pleiten en makelen

In elk van de onderzochte casussen speelden coalities en strategieën van coalitievorming een belangrijke rol. In het onderzoek zijn drie vormen van coalities onderscheiden. Bij de eerste soort van coalities gaat het om coalities van gelijkgestemden, personen die een bepaalde problematiek op min of meer

gelijke wijze percipiëren en het in hoge mate eens zijn over de gewenste oplossingsrichting. Een tweede coalitievorm, die in een aantal casussen is aangetroffen, is een strategische alliantie tussen partijen die een bepaald klimaat- of watervraagstuk geheel anders framen, maar het desalniettemin eens zijn over een gewenste oplossingsrichting. Zo waren de coalitie van de milieubeweging, ecologen en biologen én een coalitie van beroepsvissers mordicus tegen de afsluiting van de Oosterschelde, zij het om geheel verschillende redenen (Meijerink, 2005). Een derde en laatste vorm van coalitie is niet gebaseerd op een gedeelde probleemdefinitie noch op een gedeelde beleidsvoorkeur. Hoewel de partijen geheel andere beleidsvoorkeuren hebben, kunnen ze toch van elkaar afhankelijk zijn voor de realisatie van hun doelen en daarom de samenwerking opzoeken en coalities vormen.

Juist vanwege het uiteenlopende karakter van deze coalities opereren beleidsentrepreneurs vaak in een spanningsveld en moeten ze balanceren tussen strategieën als pleiten (*advocacy*) en makelen (*brokerage*) (zie ook Kingdon, 1995). Enerzijds moeten ze hun idee goed kunnen verkopen om zo een coalitie van medestanders/gelijkgestemden te realiseren die groot genoeg is om invloed te kunnen uitoefenen, anderzijds moeten ze het vermogen hebben om samen te werken met andersdenkenden wier medewerking nodig is om bepaalde nieuwe ideeën te realiseren.

Benutting en manipulatie van windows

Uit de beleidswetenschappelijke literatuur is bekend dat het optreden van *policy windows* een belangrijke verklaring kan vormen voor beleidsverandering (Kingdon, 1995). Daarbij wordt vaak

Tabel 3 Benutte windows of opportunity

Probleem windows	
<i>Land</i>	<i>Benutte probleem windows</i>
Mexico	Financiële crisis in Azië
China	Overstroming Yangtze 1998
Thailand	Financiële crisis 1997-1998, Overstroming Upper Ping 2005
Indonesië	Financiële crisis 1997-1998, Droogte veroorzaakt door El Niño
Australië	Langdurige droogte in de jaren negentig, uiteenlopende belangen diverse soorten agrariërs
Hongarije	Overstroming Tisza 1998, Cyanidelozing Tisza 2000 Overstroming Tisza 2001, Overstroming Tisza 2006
Turkije	Economische crisis van de jaren tachtig
Duitsland	Overstroming Rijn 1993, Overstroming Rijn 1995, Overstromingen Elbe en Donau 2002
Nederland	Stormvloed 1953, (Bijna-)overstroming Maas/Rijn 1993, (Bijna-)overstroming Maas/Rijn 1995, Regenwateroverlast 1996, Regenwateroverlast 1998
Politieke windows	
<i>Land</i>	<i>Benutte politieke windows</i>
Verenigde Staten	Nieuwe Minister Binnenlandse Zaken 1993
Mexico	Regimeverandering jaren negentig
Indonesië	Regimeverandering van 1998
Thailand	Regimeveranderingen van 1991, 1997 and 2006
Zuid-Afrika	Regimeverandering van 1994
Hongarije	Verkiezingen van 2002, Verkiezingen van 2006
Spanje	Verkiezingen van 1996, Verkiezingen van 2004
Turkije	Politieke crisis van de jaren tachtig, nieuwe premier
Nederland	Verkiezingen van 1973, diverse nieuwe Ministers V&W

een onderscheid gemaakt tussen probleem windows en politieke windows. Kingdon (1995) en Sabatier (1993) gaven echter ook al aan dat windows nooit vanzelf tot beleidsverandering leiden, maar eerst moeten worden benut door beleidsentrepreneurs. Tabel 3 geeft een overzicht van de belangrijkste windows waarvan de benutting door beleidsentrepreneurs is onderzocht.

Voorbeelden van probleem windows zijn *focusing events* (Birkland, 1997), zoals (bijna-)overstromingen. Deze speelden een rol in de casussen Duitsland, China, Hongarije, Nederland en Thailand. Ook langdurige droogte kan echter een probleem window openen. Financiële crises

bleken een belangrijke rol te spelen in de onderzochte governancetransities, vooral die van privatisering.

Een eerste conclusie over de relevantie van dergelijke windows is dat het in de meeste casussen ging om een combinatie van windows die er toe leidde dat beleidsentrepreneurs succes konden boeken. In veel gevallen was een aantal (bijna-)overstromingen op rij nodig vooraleer het beleid op succesvolle wijze kon worden veranderd. In enkele casussen is een combinatie van een probleem en politiek window doorslaggevend geweest.

Een tweede conclusie is dat de betekenis van een window wel moet worden

geduid of, zoals een van de onderzoekers treffend opmerkte, een window moet worden 'geverfd'. Een (bijna-)ramp spreekt namelijk nooit voor zich, daar wordt altijd actief of passief betekenis aan verleend. Juist in deze betekenisverlening spelen beleidsentrepreneurs een belangrijke rol. Wordt een overstroming geduid als het gevolg van gebrek aan middelen om dijken te versterken en onderhouden of wordt het dominante verhaal dat watersystemen in de loop der eeuwen te veel zijn ingesnoerd en weer meer ruimte nodig hebben? Het is juist deze strijd om betekenisgeving en duiding (een *framing contest*) die van belang is om de uitwerking van een overstroming op het beleidssysteem te begrijpen (Boin e.a., 2009; zie ook Bree-man e.a., dit themanummer).

Verder valt op dat de onderzochte beleidsentrepreneurs vaak goed voorbereid waren. Voordat ze er in slaagden een window op succesvolle wijze te benutten, hadden ze de haalbaarheid van hun ideeën vaak al aangetoond door middel van pilotprojecten en experimenten. Windows werden zodoende vooral benut om reeds ver uitgewerkte en op kleine schaal toegepaste ideeën op te kunnen schalen en geaccepteerd te krijgen in landelijk beleid. In sommige casussen zijn duidelijke aanwijzingen gevonden dat beleidsentrepreneurs bewust en doelgericht bezig waren om windows te framen en benutten, in andere casussen was sprake van een meer chaotisch procesverloop en toeval.

Forum shoppen en manipulatie van fora
Behalve het optreden van windows biedt ook het bestaan van meerdere fora kansen voor beleidsentrepreneurs (Baumgartner en Jones, 1991). Het bestaan van fora op verschillende bestuursniveaus en van verschillende

soorten fora, zoals wetenschappelijke, ambtelijke en politieke fora, de rechterlijke macht en de media, leidt er toe dat beleidsentrepreneurs veelvuldig gebruikmaken van strategieën van forum shoppen. Daarbij gaan ze op zoek naar fora waar de beste kansen zijn om een onderwerp op de agenda te krijgen. De Spaanse casus van de rivier Ebro laat bijvoorbeeld zien hoe voorstanders van een meer ecologisch waterbeheer een succesvolle lobby in Brussel voerden om de Europese Unie er toe te bewegen door middel van voorwaarden aan subsidies druk uit te oefenen op de Spaanse regering.

Interessant is ook dat beleidsentrepreneurs in enkele casussen actief probeerden om de samenstelling van fora te veranderen om zo eigen ideeën geaccepteerd te krijgen en tegenstanders daarvan te omzeilen. Strategieën van forummanipulatie varieerden van het bewust samenstellen van interdisciplinaire adviescommissies om een tegenwicht te vormen tegen de dominantie van een bepaalde beroepsgroep (de civiele ingenieurs) tot het verkrijgen van een zetel in belangrijke adviescommissies of het bewust verplaatsen van afdelingen van een ministerie naar een ander ministerie om zo de controle op onderdelen van het ambtelijk apparaat te vergroten. Ten slotte zijn er veel voorbeelden waarin bewust nieuwe fora werden gecreëerd om nieuwe ideeën te kunnen ontwikkelen en toetsen.

Institutioneel ontwerpen

Bij het creëren van nieuwe fora gaat het om een bepaalde vorm van institutioneel ontwerpen. Met name ambtelijke entrepreneurs hebben vaak goede mogelijkheden om processen en instituties vorm te geven. Waar sommige ambtelijke entrepreneurs een duide-

lijke eigen inhoudelijke agenda hebben en proberen deze te verwezenlijken, zijn anderen vooral gericht op het creëren van de juiste condities voor een gezamenlijk leerproces. Zo streefden sommigen bewust naar variëteit in probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Eén van de gedachten daarbij is dat polycentrische structuren leren bevorderen. Dit is geheel in lijn met de literatuur over polycentrisme (Ostrom, 2005) en sociaal-ecological systems (Olsson et al., 2006). Hoewel dit vanuit een normatief oogpunt een aantrekkelijke gedachte is, zijn in de vijftien casussen die zijn onderzocht maar heel weinig aanwijzingen gevonden van beleidsentrepreneurs die streven naar variëteit en leerprocessen. Beleidsentrepreneurs bleken er vooral op uit te zijn hun eigen ideeën te institutionaliseren: ze zijn meer geïnteresseerd in discursieve sluiting (fixatie) dan in leerprocessen. Wanneer ze daar in slagen, werpen ze feitelijk nieuwe barrières op voor toekomstige veranderingen. Deze observatie roept de vraag op of pilotprojecten of transitie-experimenten worden opgezet om van te leren of dat deze vooral worden gebruikt om de haalbaarheid van een nieuw idee of concept en daarmee een bepaald gelijk aan te tonen. In dit onderzoek zijn vooral aanwijzingen gevonden voor het laatste.

Conclusie en lessen voor de adaptatieopgave

Onze analyse leidt tot de conclusie dat beleidsentrepreneurs in de praktijk inderdaad een grote rol kunnen spelen bij de aanpassing van beleid, en dus bij het zorgen voor adaptiviteit. Individuele en collectieve beleidsentrepreneurs hebben een arsenaal aan strategieën tot hun beschikking om beleidsverandering te instigeren en daarmee kunnen ze een belangrijk verschil maken. We hebben echter ook gezien dat veel be-

leidsentrepreneurs er vooral op uit zijn om de door hen gepropageerde ideeën te institutionaliseren, wat het gevaar met zich mee brengt dat nieuwe barrières worden opgeworpen en het aanpassingsvermogen juist wordt beperkt. Bij de vormgeving van adaptatieprojecten en -processen is het dus van groot belang dat condities voor reflectie en leren worden gecreëerd.

Een tweede conclusie is dat er veel overeenkomsten bestaan tussen de strategieën die beleidsentrepreneurs in de verschillende landen hebben gebruikt. Het blijkt te gaan om de realisatie van pilotprojecten en ideeontwikkeling, de vorming van verschillende soorten van coalities, de anticipatie op en framing van *policy windows*, forum shoppen en de manipulatie van fora. Daarbij valt het politieke karakter van veel van de gebruikte strategieën op. Succesvolle beleidsentrepreneurs moeten blijkbaar niet alleen goed kunnen verbinden en leerprocessen kunnen vormgeven, maar ook de finesses van het politieke spel beheersen.

Ondanks deze overeenkomsten is het van belang de specifieke kenmerken en eigenaardigheden van een bepaald institutioneel systeem goed te kennen. Alleen dan is het mogelijk effectief binnen zo'n systeem te opereren. Hoewel er vanuit een normatief oogpunt misschien heel wat valt op te merken over de instituties voor waterbeheer in de vijftien bestudeerde landen, is het vanuit het perspectief van verandermanagement belangrijker te weten hoe de instituties precies werken. Tenslotte moet worden vastgesteld dat de stuurbaarheid van transities natuurlijk altijd beperkt is en dat beleidsentrepreneurs veelal afhankelijk zijn van het optreden van windows om veranderingen te kunnen realiseren. Het is de kunst om dergelijke aangrij-

gingspunten voor verandering te herkennen binnen een steeds veranderende politieke en maatschappelijke context. 'The experience of managing in complex adaptive systems is more similar to catching waves or looking for emergent corridors for action than pulling strings or working levers' (Westley, 2002: 354).

Met inachtneming van deze kantekening heeft dit onderzoek overtuigend laten zien dat individuen en groepen een verschil kunnen maken en vele mogelijkheden hebben om beleidstrajecten te beïnvloeden: een hoopgevende conclusie voor diegenen die zich vanuit welke positie of rol dan ook inzetten voor klimaatmitigatie of -adaptatie.

Literatuur

- Armitage, D., F. Berkes en N. Doubleday, 2007. *Adaptive Co-Management. Collaboration, learning and multilevel governance*. Vancouver: UBC Press.
- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (1991), 'Agenda dynamics and policy subsystems', *Journal of Politics*, 53 (4), 1044-1074.
- Birkland, T.A. (1997), *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Boin, A., P. 't Hart, en A. McConnell (2009), Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests, *Journal of European Public Policy*, 16 (1), 81-106.
- Gleick, P. 2003. Global Freshwater Resources: Soft-Path Solutions for the 21st Century, in: *Science* 302: 1524-1528.
- Huitema, D., S. Meijerink (red.) (2009), *Water policy entrepreneurs: a research companion to water transitions around the globe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Huitema, D., E. Mostert, W. Egas, S. Moellenkamp, C. Pahl-Wostl, en R. Yalcin (2009), Adaptive water governance. Assessing adaptive management from a governance perspective, in *Ecology and Society* 4(1): 26 [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/>.
- Jordan, A., D. Huitema, F. Berkhout, and H. van Asselt (Eds.) (2010), *Climate change policy in the European Union. Confronting the dilemmas of mitigation and adaptation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies* (tweede editie), New York: Harper Collins.
- Meijerink, S. (2005), Understanding Policy Stability and Change: The Interplay of Advocacy Coalitions and Epistemic Communities, Windows of Opportunity, and Dutch Coastal Flooding Policy 1945-2003, *Journal of European Public Policy*, 12 (6), 1060-1077.
- Olsson, P., L.H. Gunderson, S.R. Carpenter, P. Ryan, L. Lebel, C. Folke, en C.S. Holling (2006), Shooting the rapids. Navigating transitions to adaptive governance of social-ecological systems, in: *Ecology and Society*, 11 (1), 18 [online] www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art18/.
- Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, US: Princeton University Press.
- Russel, D., A. Haxeltine, D. Huitema, en M. Nilsson (met medewerking van J. Hinkel en T. Rayner) (te verschijnen 2009), Climate change appraisal in the EU: current trends and future challenges, in: Hulme, M. and H. Neufeldt (red.) *Making climate change work for us*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatier, P.A. (1993), Policy Change over a Decade or More, in P.A. Sabatier; H.C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview press, pp. 13-39.
- Tàbara, D., en C. Pahl-Wostl. 2007. Sustainability learning in natural resource use and management. *Ecology and Society* 12(2): 3. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art3/>.
- Westley, F. (2002), Adaptive management on the front lines, in: Gunderson, L.H. en C.S. Holling, C.S. (red.), *Panarchy. Understanding transformations in human and natural systems*. Washington: Island Press, pp. 333-360.
- Young, O.R., F. Berkhout, G.C. Gallopin, M.A. Janssen, E. Ostrom en S. van der Leeuw (2006). The globalization of socio-ecological systems: An agenda for scientific research, *Global Environmental Change* 16(3), pp. 304-316.

Noot

- I De onderzoekspartners zijn respectievelijk: Joyeeta Gupta (mondiale analyse), Helen Ingram en Raul Lejano (VS), Margaret Wilder (Mexico), Dorri te Boekhorst, Toine Smits, Yu Xiubo, Li Lifeng, Lei Gang, Zhang Chen (China), Vishal Narain (India), Louis Lebel, Po Garden, Nutthawat Subsinsin, en Sakkarin Na Nan (Thailand), Anjali Bhat en Peter P. Mollinga (Indonesië), Sara Hughes en Jennifer McKay (Australië), Anthony Richard Turtton (Zuid-Afrika), Jaqui Goldin en Deuseddit Kibassa (Tanzania), Lena Partzsch (Europese Unie), Saskia E. Werners, Zsuzsanna Flachner en Piotr Matczak (Hongarije), Nuria Font en Joan Subirats (Spanje), Aysegül Kibaroglu, Argun Baskan en Sezin Alp (Turkije), Per Olsson en Victor Galaz (Zweden), Gert Becker (Duitsland) en de auteurs van onderhavig artikel (Nederland). De analyses waarop dit artikel is gebaseerd is te lezen in Huitema en Meijerink (2009).